Naciones Unidas S/2021/657



Consejo de Seguridad

Distr. general
16 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Adaptación y dotación autorizada de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En su resolución 2584 (2021), el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que, a la luz del aumento de la inseguridad y de la violencia física contra la población civil en el centro de Malí, presentara un informe, a más tardar el 15 de julio de 2021, sobre los progresos realizados en la aplicación del plan de adaptación de la fuerza y recomendaciones sobre la dotación general y el máximo de efectivos uniformados de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), que incluyera hipótesis de planificación, estimaciones del costo y propuestas sobre las fases para el despliegue, así como una descripción detallada y un calendario para los nuevos trabajos de infraestructura que fueran necesarios e información sobre cómo todo ello ampliaría la capacidad de la MINUSMA sobre el terreno y serviría de acompañamiento a una estrategia gubernamental para el centro del país, y expresó su intención de examinar la dotación de la fuerza de la Misión sobre la base de esa propuesta.

II. Adaptación de la misión

2. El plan de adaptación de la fuerza de la MINUSMA tiene por objeto habilitar a la Misión a cumplir las prioridades estratégicas de su mandato, en particular la segunda prioridad, relativa a la región central de Malí. En consonancia con la resolución 2518 (2020) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo subrayó la importancia de que las misiones de mantenimiento de la paz dispusieran de capacidad médica y otras capacidades críticas adecuadas para seguir siendo ágiles y eficaces al cumplir su mandato y mejorar la protección y la seguridad del personal de mantenimiento de la paz y la protección de las misiones, la Misión ha conseguido grandes avances para adaptarse al entorno cambiante y muy complejo caracterizado por amenazas y para adquirir más agilidad, más movilidad y más flexibilidad mediante la incorporación de más unidades adaptadas y más capacidad. En el marco del plan de adaptación, continúan las actividades para intensificar la movilidad y la flexibilidad a fin de satisfacer la necesidad urgente y cada vez mayor de proteger a la población civil. El equipo de tareas móvil ya está en funcionamiento y aumentando su ritmo operacional. A pesar de algunas dificultades derivadas de las restricciones

21-09870 (S) 210721 230721





impuestas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis política en Malí, a principios de 2022 se habrán concretado importantes adquisiciones y construcciones de infraestructura para adaptar la Misión, lo que fortalecerá aún más su postura dinámica y su alcance en el centro de Malí.

3. No obstante, sigue habiendo importantes deficiencias en cuanto a las necesidades de capacidad de apoyo, sobre todo en lo atinente a los activos aéreos y médicos, que son fundamentales para que sea posible enviar más tropas a lugares remotos y aumentar la seguridad del personal de mantenimiento de la paz. En términos más generales, entre las carencias de capacidad, que limitan sustancialmente la eficacia de la MINUSMA en el cumplimiento de sus prioridades, figuran las relativas a las unidades de helicópteros militares medianos de uso general, las unidades de helicópteros armados y de ataque, los equipos quirúrgicos de avanzada, una compañía de fuerzas de reacción rápida y una unidad de ala fija para actividades de obtención de inteligencia, vigilancia y reconocimiento y sistemas aéreos no tripulados. Está previsto desplegar capacidad médica, de helicópteros y de inteligencia, vigilancia y reconocimiento aéreos antes de principios de 2022. El despliegue en Mopti, aún en curso, de un hospital de nivel II, así como el próximo despliegue de una unidad de helicópteros armados y de una unidad de helicópteros medianos de uso general con un equipo de aeroevacuación médica a principios de 2022, aumentará significativamente la capacidad de la Misión para anticiparse y responder a las amenazas contra la población civil, así como para proporcionar apoyo médico fiable al personal de mantenimiento de la paz. Dado que el personal de las tres nuevas unidades mencionadas procederá del mismo país que aporta contingentes, cabe esperar que aumenten la interoperabilidad y la eficiencia, incluso en lo que respecta a los plazos de evacuación de las bajas. Sin embargo, la Secretaría sigue solicitando promesas de contribuciones de unidades de helicópteros armados y de ataque que cumplan con los requisitos de la Misión para el norte de Malí. En un entorno de seguridad cada vez más difícil, se necesitan con urgencia más activos aéreos para que la Misión pueda seguir cumpliendo su mandato. Reitero mi llamamiento a los Estados Miembros para que apoyen el plan de adaptación cuando consideren las contribuciones y el presupuesto de la Misión, de conformidad con los compromisos asumidos en el marco de la Acción para el Mantenimiento de la Paz, así como conforme al espíritu de las disposiciones de la resolución 2518 (2020), relativa a la seguridad del personal de mantenimiento de la paz.

III. Ampliación de la capacidad sobre el terreno y apoyo a una estrategia gubernamental para el centro de Malí

4. Dados los problemas cada vez más complejos que encuentra la MINUSMA, la inseguridad y la violencia física cada vez mayores que sufre la población civil en el centro de Malí y, en general, la propagación de la amenaza terrorista, el aumento de efectivos uniformados de la Misión mejoraría su capacidad para proteger a la población civil en el centro de Malí y daría más margen para el proceso de paz en el norte del país. También permitiría a la Misión consolidar su posición en lugares del norte de Malí más alejados, como Aguelhok y Ber, que suelen estar expuestos a la amenaza de ataques, lo cual es esencial para dar continuidad y eficacia al apoyo a la ejecución del mandato de la Misión. El despliegue de capacidad adicional también intensificaría las actividades actuales de la Misión dirigidas a fortalecer la defensa de las bases, contrarrestar la amenaza que plantean los artefactos explosivos improvisados y seguir reforzando su capacidad de evacuación de las bajas, dados los recientes ataques complejos que han sufrido sus bases y los continuos ataques de que son objeto las patrullas y los convoyes.

5. A fin de generar el efecto que se pretende sobre el terreno, en particular para mejorar las condiciones relativas a la seguridad, el aumento de la dotación autorizada de la MINUSMA debería ir acompañado de a) un compromiso concomitante y claro de las autoridades malienses de que redoblarán los esfuerzos para estabilizar el centro de Malí y b) la determinación renovada de las partes en el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí de que cumplirán con sus obligaciones, en particular de que finalizarán el proceso acelerado de desarme, desmovilización y reintegración. Igualmente importante es la necesidad de lograr la estabilidad política en Bamako para que la transición política avance sin dificultades y culmine con la celebración de elecciones libres, justas y transparentes en febrero de 2022. La lucha contra la impunidad también sigue siendo esencial para frenar la violencia en el centro del país, y las autoridades deben redoblar los esfuerzos para cumplir los compromisos que asumieron a ese respecto.

6. Debido al entorno de inseguridad e inestabilidad imperante en el norte y el centro de Malí, derivado de problemas políticos y de gobernanza muy arraigados y agravado por el aumento del extremismo violento y la delincuencia organizada transnacional, no alcanza con desplegar más personal uniformado. Es necesario mejorar otros aspectos de la respuesta multidimensional encomendada por el Consejo de Seguridad. Como se indica en mi último informe sobre la situación en Malí (S/2021/519), a falta de una visión firme y coherente del Gobierno y de una mayor presencia del Estado, la Misión no estará en condiciones de lograr un cambio sostenido sobre el terreno. Para que la Misión avance en el cumplimiento de su mandato, sigue siendo esencial que crezcan tanto la implicación nacional como la necesaria voluntad política. Resulta alentador que las autoridades de transición hayan expresado su determinación de acelerar tanto la aplicación del acuerdo de paz y reconciliación como la estabilización del centro del país y que hayan tomado algunas medidas prácticas a ese respecto.

7. Si el Gobierno se centrara más tanto en la situación que impera en el centro de Malí como en los procesos políticos y de paz más ampliamente, la labor de la Misión sería más eficaz en general. Respecto del centro de Malí, sería preciso adoptar una visión y una estrategia de estabilización nacionales, definidas con claridad, para proteger a los civiles y reducir la violencia entre las comunidades, sustentadas por medidas concretas para restablecer la presencia del Estado, la autoridad legítima y la prestación de servicios básicos. Para aplicar esa estrategia, también resultaría esencial un mecanismo gubernamental específico y eficaz para el centro del país que cuente con apoyo político de alto nivel. El aumento del número de efectivos uniformados y de la capacidad ampliarían el alcance y la movilidad de la Misión y le permitirían ayudar mejor a las autoridades a aplicar la estrategia, que debe acompañarse de otras iniciativas concretas para aumentar la capacidad, el despliegue y la operatividad de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses de manera que se preste apoyo pero no haya solapamiento con las iniciativas malienses, en estrecha cooperación con los asociados internacionales y regionales.

8. El aumento del número de efectivos uniformados que se propone complementaría el plan de adaptación de la Misión y reforzaría aún más la postura proactiva, sólida, flexible y ágil y potenciaría las medidas dirigidas a mejorar la seguridad del personal de mantenimiento de la paz. En el centro del país, el mayor número de efectivos uniformados se utilizaría para ampliar el alcance y la movilidad de la Misión de una manera integrada, aplicando el concepto de base de operaciones de avanzada, que propone crear una base temporal de operaciones integrada, reforzada y aprovisionada, como la que tiene la Misión actualmente, desplegada desde las bases principales a las zonas de interés durante un máximo de tres meses, para proteger a la población civil y prestar apoyo a la estrategia nacional de estabilización

y ofrecer un mayor grado de protección al personal de la Misión que las bases de operaciones temporales.

9. El alcance efectivo y mayor del personal y las actividades integradas se complementará con una mayor implicación comunitaria y se centrará en prevenir los conflictos con las poblaciones locales en las zonas donde la situación es más tensa. Por tanto, las bases de operaciones de avanzada podrán recibir a los equipos móviles de componentes civiles sustantivos que sean pertinentes, lo que permitirá que la Misión tenga una presencia integrada en las zonas prioritarias para cumplir el mandato en su totalidad. Probablemente sea necesario establecer otros lugares de destino, a los que se asigne más personal civil, en particular intérpretes, auxiliares de enlace comunitario, oficiales de coordinación y especialistas en comunicación, a fin de llevar adelante actividades de divulgación e implicación de la comunidad.

10. El despliegue de más efectivos de mantenimiento de la paz en la MINUSMA transmitiría un mensaje importante acerca del firme apoyo de la comunidad internacional al pueblo maliense y a la estabilización de la subregión. Para velar por que ese despliegue tenga efectos decisivos y sostenibles sobre el terreno, debería ir acompañado de una nueva ronda de consultas específicas acerca del centro de Malí con las autoridades de transición y las comunidades locales en las que se trate la formulación de la estrategia general con dirección política solicitada por el Consejo de Seguridad. Esas consultas tendrían entre sus objetivos velar por que se aprovechen todas las ventajas comparativas de la MINUSMA, el equipo de las Naciones Unidas en el país y todos los demás asociados como parte de la labor más amplia que tiene por objeto que no siga deteriorándose la situación de la seguridad. Se necesitaría una campaña de comunicación enérgica y proactiva para ayudar a construir una visión compartida a fin de restablecer la autoridad del Estado y el estado de derecho en el centro de Malí, movilizar un liderazgo maliense sostenido y gestionar las expectativas sobre el calendario del despliegue.

IV. Recomendaciones sobre la dotación de efectivos y el número máximo de miembros del personal uniformado de la Misión

11. El aumento recomendado sobre la dotación general y el máximo de efectivos uniformados exigiría añadir 2.069 efectivos, de los cuales 1.730 serían militares, 300 serían agentes de unidades de policía constituidas y 39 serían agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida. La propuesta pretende ampliar, de manera integrada, el alcance y la movilidad de las operaciones de la MINUSMA, teniendo en cuenta, en particular, la seguridad del personal, la capacidad de absorción de la Misión y la necesidad de combinar el mayor número de efectivos militares y de policía con una estrategia nacional de estabilización para el centro del país a fin de fomentar las sinergias y garantizar efectos a largo plazo.

12. Para que el enfoque integrado se mantenga en el tiempo y se haga efectivo el despliegue de los nuevos efectivos militares y de policía, se desplegaría temporalmente personal civil existente para que preste apoyo a las operaciones militares y policiales previsoras, sobre todo desde las oficinas de Mopti y Bamako. También sería necesario desplegar personal sustantivo adicional, como intérpretes, auxiliares de enlace comunitario, oficiales de coordinación y especialistas en comunicación. Sería necesario aumentar proporcionalmente el personal de seguridad para que mantener los protocolos de seguridad pertinentes. Asimismo, se necesitaría más personal civil de apoyo para planificar y poner en marcha la ampliación de los campamentos, los nuevos despliegues de personal y otros trabajos a fin de que la Misión pueda absorber de manera adecuada y oportuna a los nuevos miembros del

personal uniformado. Sería necesario evaluar los recursos adicionales necesarios para que la capacidad de apoyo y de seguridad estén a la altura de las tareas previstas.

A. Personal militar

13. Dado que los nuevos efectivos deberán tener la mentalidad, el entrenamiento y el equipo necesarios para operar con eficacia en el contexto maliense, se propone añadir 1.730 efectivos militares, como se detalla a continuación:

a) Con el propósito de ampliar la capacidad de la fuerza para dar una respuesta flexible a las necesidades de proteger a la población civil en el centro de Malí, podrían utilizarse tanto como fuerzas de respuesta y componentes clave para aplicar el concepto de la base de operaciones de avanzada, en lugar de establecer nuevos campamentos y presencias permanentes en las zonas de interés, tres compañías de fuerzas de reacción rápida (750 efectivos en total), que dispongan de los vehículos blindados antiminas necesarios y estén respaldadas por una compañía de ingenieros de combate (107 efectivos);

b) Debido a que el terreno suele ser intransitable y a que las distancias son muy extensas, los helicópteros son esenciales para desplegar a los efectivos a lugares remotos tanto en respuesta a situaciones de emergencia como para efectuar evacuaciones médicas y de bajas. Se propone añadir dos unidades de helicópteros militares de uso general, conformadas por hasta 10 helicópteros en total (260 efectivos en total) para Mopti y Duenza, respaldadas por una unidad de apoyo aéreo (30 efectivos) en Duenza, con el fin de dar la flexibilidad necesaria para responder a las amenazas contra la población civil y, al mismo tiempo, permitir que continúen las operaciones habituales de acceso y presencia;

c) A fin de fortalecer la capacidad de la Misión para ayudar a que comiencen a operar las unidades reconstituidas de las fuerzas armadas malienses y a supervisar el cumplimiento del acuerdo de paz y reconciliación en el marco de la Operación Farrier sin dejar de reforzar las posiciones de la Misión en el sector norte, se propone crear una compañía de fuerzas de reacción rápida (200 efectivos), que esté apostada en Kidal y Aguelhok, en la medida de lo posible;

d) En el sector oeste, podría reforzarse la actual compañía de infantería mecanizada de defensa de la base (60 efectivos) a fin de cumplir con la actual declaración de necesidades de las unidades, lo que mejoraría la seguridad del personal de mantenimiento de la paz en lugares expuestos, como Ber y Gundam, y permitiría a las unidades de infantería dedicar más tiempo a proteger a la población civil y desempeñar otras tareas;

e) Para mejorar la seguridad del personal y garantizar la eficacia del reabastecimiento, también hay que considerar la capacidad para contrarrestar la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados. Con ese propósito, la MINUSMA utilizaría cinco equipos de eliminación de municiones explosivas (80 efectivos en total) para dotar de libertad de circulación a los efectivos del equipo de tareas móvil y una nueva compañía de convoyes de combate (243 efectivos) para aumentar la capacidad de la Misión de realizar tareas de escolta de convoyes a fin de facilitar el suministro y el funcionamiento de todas las instalaciones importantes de la MINUSMA.

B. Personal de policía

14. Puesto que también se necesita personal de policía adicional para dotar de mayor libertad de circulación al personal de la MINUSMA y las fuerzas de seguridad

nacionales con el fin de proteger a la población civil, restablecer la autoridad del Estado y luchar contra la impunidad, se propone añadir 339 agentes de policía.

15. Los agentes de policía de las Naciones Unidas adicionales se desplegarían en consonancia con los planes de despliegue de las fuerzas de seguridad de Malí, en particular para desempeñar tareas de policía de proximidad comunitaria y satisfacer las necesidades de apoyo previstas en materia de policía territorial, como se detalla a continuación:

a) Para reforzar la protección de la población civil y complementar las operaciones militares, 60 nuevos agentes de unidades de policía constituidas con capacidad para conformar equipos de intervención especial en Duenza y Mopti (120 en total);

b) Con el fin de aprovechar la estabilización de la región sureste de Gao, incluida la zona general de Ansongo, y respaldar la ampliación del estado de derecho, otros 80 agentes de unidades de policía constituidas en Gao y 20 en Menaka (100 en total);

c) Para reforzar la movilidad y el ritmo operacional en apoyo del restablecimiento y la ampliación del estado de derecho, otros 20 agentes de unidades de policía constituidas en Tombuctú, 40 en Gundam y 20 en Mopti (80 en total);

d) Para prestar apoyo directo a las iniciativas de policía de proximidad comunitaria y el establecimiento de la policía territorial prevista en el acuerdo de paz, 13 agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida en Tombuctú, Mopti y Gao (39 en total).

C. Consecuencias en materia de apoyo

16. En vista de la compleja situación de la seguridad y las dificultades para ampliar la infraestructura existente o construir nueva, el despliegue de personal y medios adicionales exigiría tiempo e importantes recursos de apoyo a la Misión. Habría que redefinir las prioridades de los proyectos en ejecución y movilizar recursos para proyectos de infraestructura, dotación de personal, activos aéreos, equipo de información y tecnología, vehículos y equipo de otro tipo.

17. Generan particular preocupación las dificultades que puede suponer la adquisición de tierras, las limitaciones de transporte (sobre todo, en el norte de Malí) y la necesidad de contar con suficiente capacidad de ingeniería. Se necesitaría nueva infraestructura, como nuevos alojamientos, hangares, helipuertos, almacenes, talleres e instalaciones de la Sección de Tecnología sobre el Terreno, para absorber, apoyar y permitir el aumento de efectivos uniformados, así como medidas para reducir los efectos de la Misión en el medio ambiente. Por tanto, será preciso efectuar algunos movimientos logísticos y poner en marcha proyectos relacionados con las obras horizontales y de transición, a saber, mejorar la infraestructura existente y construir nuevas estructuras de fortificación de campaña, sistemas de agua y aguas residuales, la red eléctrica, búnkeres y pozos perforados, almacenes de municiones y carreteras internas. Dado el aumento de la carga operacional y la necesidad de efectuar operaciones aéreas las 24 horas del día todos los días de la semana en Mopti y Duenza, será necesario crear una nueva subunidad de aviación en Duenza como subregión aérea y reforzar la región aérea existente en Mopti creando un centro regional de operaciones aéreas, que ejercerá el control operativo de los activos aéreos en el sector centro.

18. El transporte al sector norte es cada vez más complicado y lento debido a los riesgos de seguridad y a las condiciones de las carreteras. Habría que aumentar la

capacidad de almacenamiento en Kidal y Tombuctú y probablemente surjan limitaciones cuantitativas y temporales respecto de los artículos alimentarios y no alimentarios, según cuál sea el destino final. La compañía de convoyes de combate que se propone añadir prestará apoyo a la entrega de suministros para satisfacer la mayor necesidad.

V. Calendario de la construcción y la generación de fuerzas militares y de policía

19. El calendario del despliegue dependerá de la generación de fuerzas y de la capacidad de absorción para acoger a las unidades que lleguen. La mayoría de las unidades se desplegarán con tiendas de campaña para alojar a sus tropas durante al menos seis meses mientras se termina de construir el alojamiento. Si bien no se prevén problemas importantes para adquirir terrenos a fin de ampliar el campamento de Duenza, la ampliación del campamento de Mopti quizá necesite apoyo político. Para calcular el tiempo que llevarán la ampliación y construcción críticas del campamento de Mopti, se han tenido en cuenta las siguientes hipótesis:

a) Adquisición de tierras en Mopti: tres meses;

b) Llamado a licitación de obras horizontales y de transición: tres meses;

c) Tiempo de movilización de los contratistas: un mes o más;

d) Obras horizontales y de transición: tres meses;

e) La MINUSMA estaría preparada para recibir parte del personal adicional en Mopti a partir de diciembre de 2021, de conformidad con los planes de los componentes militar y de policía y dada la labor de apoyo que se encuentra en curso para aplicar el plan de adaptación de la Misión.

20. Teniendo en cuenta que urge brindar protección a la población civil en el centro de Malí y dado el tiempo que se calcula llevaría a la Misión prepararse para recibir a los nuevos efectivos, tal y como ya se ha descrito, se prevé que estos podrían desplegarse entre diciembre de 2021 (los agentes de las unidades de policía constituidas, los equipos de eliminación de municiones explosivas y la compañía de infantería mecanizada de defensa de la base) y enero de 2023 (las unidades de apoyo de aeródromos y de helicópteros medianos de uso general). Estas hipótesis suponen situaciones ideales que parten de la premisa de que el terreno se asigna en Mopti dentro del período de tres meses mencionado y los países que aportan contingentes prometen rápidamente contribuciones que cumplen con la declaración de necesidades de las unidades de la MINUSMA. La generación de fuerzas para la MINUSMA es mucho más compleja que para otras misiones de mantenimiento de la paz porque, con el propósito de mitigar los riesgos relativos a la seguridad a los que está expuesto el personal de mantenimiento de la paz, la declaración de necesidades de las unidades de la Misión es de lo más exigente en lo que respecta a los sistemas contra artefactos explosivos improvisados y demás equipo de protección. Las unidades registradas en el Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz no cumplen los requisitos específicos de la MINUSMA. Si el Consejo de Seguridad decidiera aumentar la dotación autorizada de la Misión, la Secretaría redoblaría los esfuerzos para generar fuerzas mediante una colaboración específica por la cual se aliente a los países que aportan contingentes a que compren el equipo necesario o consideren la posibilidad de efectuar despliegues conjuntos. La Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas sobre el Mantenimiento de la Paz que se celebrará en diciembre de 2021 en Seúl también permitirá movilizar a los Estados Miembros en relación con los

requisitos específicos de la MINUSMA y alentar a que hagan promesas de contribuciones para subsanar las carencias de capacidad.

VI. Observaciones

21. En 2019, el Consejo de Seguridad añadió una segunda prioridad estratégica al mandato de la MINUSMA sin considerar recursos adicionales para la Misión. El plan de adaptación ha reforzado considerablemente la proactividad, la solidez, la flexibilidad y la agilidad de la postura de la Misión. Sin embargo, a falta de avances sustanciales en la aplicación del acuerdo de paz y de una estrategia nacional para lograr la estabilidad en el centro del país, la inseguridad ha empeorado aún más y los grupos extremistas han ampliado sus operaciones a las regiones del sur.

22. En este contexto, celebro la intención del Consejo de Seguridad de volver a examinar la dotación autorizada de la MINUSMA. El aumento del personal uniformado reforzaría la capacidad de la Misión para proteger a la población civil en el centro de Malí, mejoraría la seguridad del personal de mantenimiento de la paz y ayudaría a mejorar la actuación general. Este aumento debe ir acompañado de una visión y una estrategia de estabilización nacionales, definidas con claridad, para proteger a los civiles. En consonancia con los compromisos compartidos en el marco de la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz, cuento con el firme apoyo político del Consejo y el compromiso de los Estados Miembros para que la Misión tenga la configuración y los recursos suficientes a fin de hacer frente a la inseguridad y la violencia física cada vez mayores que sufre la población civil en el centro de Malí.